

Arbete med statsbidrag till sociala insatser i utsatta områden

Summering av erfarenheter från Helsingborgs stad

Slutrapport

Stiftelsen Tryggare Sverige – en oberoende och icke-vinstdrivande NGO

Syftet med verksamheten är att förbättra hjälpen till brottsdrabbade samt att främja utvecklingen inom det brottsförebyggande området. Arbetet är inriktat på att finna nya idéer, nya samverkansformer och nya lösningar.

Stiftelsen Tryggare Sverige
Södergatan 28
211 34 MALMÖ
Växel: 040-30 67 00
E-post: info@tryggaresverige.org
www.tryggaresverige.org
Twitter: @TryggareSverige

Författare: Anna Sjöholm
© Stiftelsen Tryggare Sverige
Malmö april 2024

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
Inledning	4
<i>Bakgrund</i>	5
Utsatta områden	6
Definition av kriminell livsstil	7
Tidslinje över Helsingborgs stads arbete med Socialstyrelsens statsbidrag för sociala insatser för barn och unga i utsatta områden (2021-2023)	8
Sammanställning av tidigare material	9
Nyckelpersonsintervjuer	13
<i>Erfarenheter och lärdomar av arbetet med Socialstyrelsens statsbidrag</i>	13
Hur har statsbidraget påverkat arbetet i riskområdena?	13
Framtida arbete i riskområdena	14
Konklusion	15

Inledning

Utmaningar med utsatta områden är inget nytt fenomen utan dessa områden har varit föremål för såväl lokala som nationella samhällsinsatser över tid. Via återkommande och upprepade insatser har både stat, kommun och fastighetsbolag försökt höja attraktiviteten och minska utanförskapet i dessa områden – med varierat resultat. Ett par exempel är *Storstadsatsningen* 1998, ett åtgärds paket riktat till Sveriges mest utsatta stadsdelar, *LUA* – 23 stadsdelar i 15 kommuner som hade lokala utvecklingsavtal med staten fram till 2012, *Urban 15* – 15 stadsdelar i nio kommuner som omfattades av regeringens urbana utvecklingsarbete och Socialstyrelsens satsning på utsatta områden 2021-2023. Dessa projekt och insatser har i stor utsträckning genomförts i de områden som idag klassas som utsatta områden av polismyndigheten – vilket i sig visar att de tidigare insatserna antingen inte har varit tillräckligt omfattande eller av tillräckligt god kvalitet för att förändra utvecklingen.

Noa, Polisens Nationella operativa avdelning¹, konstaterar att polisens möjlighet att arbeta i de utsatta områdena i vissa fall är begränsad. Utvecklingen är oroande då det går att anta att om polisen inte kan utföra sitt uppdrag – eller känner obehag inför att göra det – har även andra samhällsföreträdare svårt att bedriva sin verksamhet i dessa områden. Det handlar inte minst om socialtjänsten, där desinformationskampanjen under 2022 bedöms ytterligare ha försvårat legitimiteten för socialtjänstens myndighetsutövning i flera områden.

I vissa fall rapporteras det om att samhället har retirerat så pass länge att det saknas basala samhällsinrättningar. Ju längre tid ett samhälle har uppfattats leva utanför gällande normer, desto svårare är det att återta samhällets prosociala förmåga. Det bristande förtroendet skapar även möjlighet för alternativa aktörer att erbjuda andra former av service som i värsta fall riskerar att leda till parallella samhällsstrukturer. För att vända utvecklingen på riktigt kan arbete inte längre bedrivas som symbolpolitiska projekt utan det krävs kontinuitet och bred, lokalt förankrad strategi för att förändra de grundläggande socioekonomiska förutsättningarna och bryta nyrekryteringen till de kriminella nätverken.

I Helsingborgs stad finns två så kallade riskområden vilket innebär att staden inom ramen för Socialstyrelsens statsbidrag har mottagit riktade statsbidrag till sociala insatser riktade till barn och unga i dessa områden under 2021-2023.

¹ Noa (2017) *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Nationella operativa avdelningen: underrättelseenheten.

Bakgrund

År 2020 initierades ett arbete där regeringen, via Arbetsmarknadsdepartementet, gav Socialstyrelsen i uppdrag att administrera och fördela medel för, samt följa upp en satsning på sociala insatser för barn och unga i de utsatta områden som omfattas av polismyndighetens lägesbild. Medlen avsågs gå till insatser i utsatta områden som syftar till att minska risken för barn och unga att dras in i eller på andra sätt drabbas av kriminalitet. Helsingborgs stad var en av ett 30-tal kommuner som under åren 2021-2023 mottog det här riktade statsbidraget.

Under maj 2021 kom det första riktade statsbidraget inom ramen för satsningen till Helsingborgs stad. Stiftelsen Tryggare Sverige genomförde under hösten 2021 en genomlysning av Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil. Genomlysningen hade särskilt fokus på stadsdelarna Drottninghög, Dalhem, Fredriksdal, Söder, Planteringen, Eneborg och Högaborg och syftade till att belysa hur arbetet med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil bedrivs.

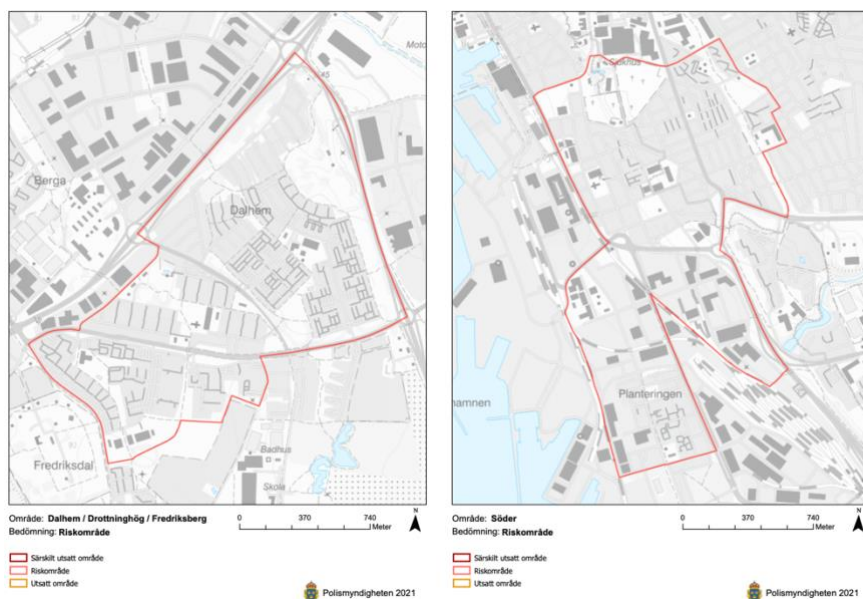
Under våren 2022 kom det andra riktade statsbidraget inom ramen för satsningen till Helsingborgs stad. Under 2022 avvecklades Delegationen mot segregation (Delmos) som tidigare bland annat fördelade statsbidrag i syfte att minska och motverka segregation samt förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden. De statsbidrag som skulle ha fördelats av Delmos under 2022 fördelades i stället genom Socialstyrelsens satsning varpå bidraget det här året blev mer omfattande. Stiftelsen Tryggare Sverige genomförde under våren 2022 en uppföljning av de insatser som under 2021 beviljats ekonomiska medel inom ramen för Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil. Syftet var att undersöka varför respektive insats valts ut, hur den genomförts samt insatsens förväntade effekt.

Under våren 2023 kom det tredje och sista riktade statsbidraget inom ramen för satsningen till Helsingborgs stad. Medel fördelades med grund i den genomlysning som genomfördes under 2021 samt den uppföljningen av insatser som genomfördes under 2022. Både genomlysningen av Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil och uppföljningen av de insatser som beviljats ekonomiska medel, påtalade vikten av att det fortsatta arbetet måste bedrivas systematiskt och kunskapsbaserat. För att åstadkomma en verklig förändring behöver arbetet utgå från evidensbaserade metoder, formulerade i områdesspecifika åtgärdsförslag, baserade på lokala lägesbilder och tillhörande orsaksanalyser. Under 2022 och 2023 sammanställde Stiftelsen Tryggare Sverige sju lägesbilder med tillhörande orsaksanalyser och åtgärdsförslag över de stadsdelar som ingår i stadens två riskområden.

Följande rapport utgör en sammanfattning av processen under dessa tre år samt noterade framgångar och utvecklingsområden.

Utsatta områden

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status, där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället². Påverkan kan utgöras av direkta påtryckningar, exempelvis genom hot och utpressning, eller indirekta, som offentliga våldshandlingar, öppen narkotikahandel och utåtagerande missnöje mot samhället. I Helsingborgs stad finns två av Polisen definierade riskområden. Riskområdena består av 1) stadsdelarna Dalhem, Drottninghög och Fredriksdal samt 2) Söder bestående av Gåseback, Eneborg, Högaborg och Planteringen.



Figur 1 Bild över de två riskområden som är identifierade i Helsingborgs stad.

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Den här påverkan är framför allt knuten till den sociala kontexten i området snarare än en vilja att ta över lokalsamhället. Läget anses vara allvarligt i dessa områden.

Ett riskområde är mellannivån mellan utsatt område och särskilt utsatt område. Riskområdet uppfyller inte samtliga kriterier för särskilt utsatt område men läget är alarmerande och det finns en överhängande risk att området blir särskilt utsatt om inte adekvata åtgärder sätts in.

Ett särskilt utsatt område karaktäriseras av en ovilja att delta i rättsprocesser, det förekommer systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen och målsäganden. Situationen i området gör det svårt eller omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag utan anpassning av arbetssätt eller utrustning. Läget anses vara akut i dessa områden och situationen inbegriper i viss mån parallella samhällsstrukturer, extremism, resande till konfliktområden samt hög koncentration av kriminella.

² Polismyndigheten (2023) *Lägesbild över utsatta områden*. Regeringsuppdrag 2023.

Definition av kriminell livsstil

Begreppet kriminell livsstil utgör ett centralt begrepp i Arbetsmarknadsdepartementets uppdrag till Socialstyrelsen:

”För att åstadkomma en positiv utveckling i utsatta områden behöver åtgärder vidtas för att utveckla och strukturera samverkan mellan aktörer i lokalsamhället såsom socialtjänst, polis och skola. Andra berörda aktörer är exempelvis civilsamhället, hälso- och sjukvården och kommunala bostadsbolag. Även föräldrar och andra nära anhöriga är viktiga att inkludera i samverkan. En del av stimulansmedlen avses därför till att främja en strukturerad samverkan mellan socialtjänst, skola och polis på individnivå kring barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil.”

(Arbetsmarknadsdepartementet, 2020, sid 3³).

Närmare definition av begreppet *kriminell livsstil* presenteras inte i regeringsbeslutet. Socialstyrelsen (2012) konstaterar dessutom att det saknas etablerade definitioner av termen trots att den används i exempelvis SOU betänkande 2010:15. Socialstyrelsen (a.a.) ger förslag om en möjlig definition:

”...en kriminell livsstil utmärker sig genom en allmän känsla av ansvarslöshet, en tendens att sätta den egna vinningen eller nöjet främst, respektlöshet gentemot andra människor och ett ständigt överskridande av samhälleliga normer, lagar och regler.”

Socialstyrelsen (2012, sid 10⁴) Ref också till Walters (1990)⁵

Polismyndigheten⁶ presenterar, i syfte att utveckla och förtydliga definitionen, en lista över drag som kännetecknar en livsstilskriminell person:

- Etablerad brottslig karriär.
- Hög brottslig aktivitet, som sker vanemässigt och som pågått under lång tid.
- Brottsligheten sker inte sällan i kombination med ett pågående missbruk.
- Ägnar sig huvudsakligen åt vinningsbrott för att finansiera ett pågående missbruk.
- Förekommer också för våldsbrott, främst i sin egen miljö och i förhållande till andra livsstilskriminella.
- Ordningsstörande beteende som skapar otrygghet i lokalsamhället.
- Förekommer i misstankeregistret för en kombination av flera olika brott av olika svårhetsgrad.
- Som exempel på brott kan nämnas grov stöld, stöld, snatteri, rån, misshandel, narkotikabrott, rattfylleri och drograttfylleri samt andra trafikbrott.
- 20 år eller äldre.
- Kan ingå i ett kriminellt nätverk med ett aktuellt och varaktigt umgänge med kända kriminella personer.

Begreppen kriminell livsstil och livsstilskriminell rubriceras på liknande men samtidigt olika sätt. Gemensamt är att kriminaliteten hos dessa personer är dokumenterad, högfrekvent, har pågått över längre tid och hunnit utvecklas till närmast en vana. Begreppet *kriminell livsstil* har varit centralt i Arbetsmarknadsdepartementets uppdrag till Socialstyrelsen inför fördelningen av statsbidraget till de utsatta områdena. Däremot finns det ingen entydig definition kring begreppets betydelse vilket riskerar att leda till för breda tolkningar bland kommunerna som har mottagit bidraget.

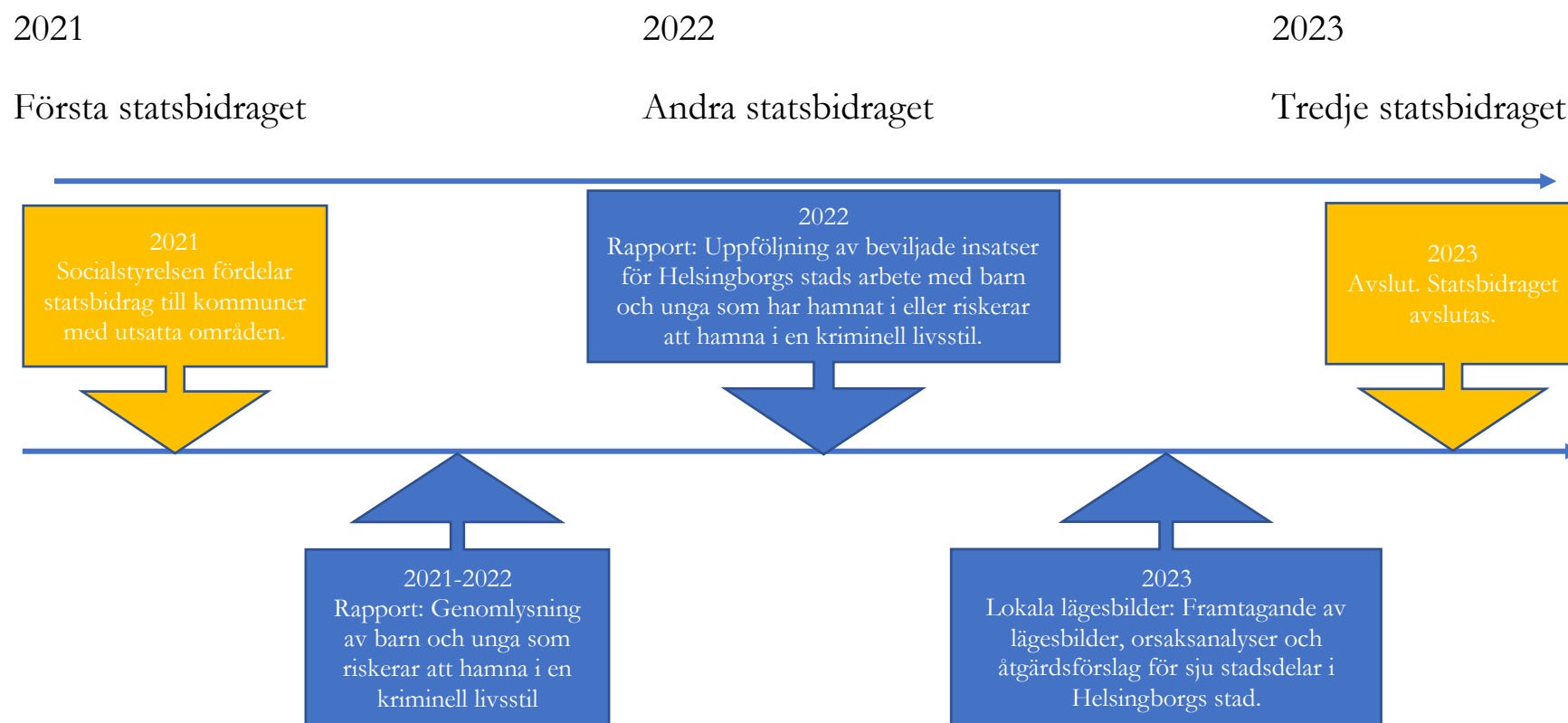
³ Arbetsmarknadsdepartementet (2020) *Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden*. Regeringsbeslut, A2020/02651

⁴ Socialstyrelsen (2012) Kartläggning av samverkansinterventioner med syfte att motverka en kriminell livsstil bland unga.

⁵ Walters, GD (1990) *The criminal lifestyle: patterns of serious criminal conduct*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.

⁶ Polismyndigheten (2012) Vägledning för åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet.

Tidslinje över Helsingborgs stads arbete med Socialstyrelsens statsbidrag för sociala insatser för barn och unga i utsatta områden (2021-2023)



Sammanställning av tidigare material

Rapport: Genomlysning av barn och unga som riskerar att hamna i en kriminell livsstil (2021-2022) (dnr. 190/2022)

Syftet med uppdraget var att genomföra en genomlysning av Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil inom stadens två riskområden. Exempel på viktiga frågeställningar i sammanhanget: hur ser situationen ut i Helsingborgs stad när det kommer till barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil? Vilket arbete bedrivs i dagsläget – vad görs, vad görs inte?

Genomlysningens resultat baseras på:

- 1) översyn av befintliga verksamhetsplaner, riktlinjer, rutiner, m.m., som syftar till att belysa stadens nuvarande arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil,
- 2) analys av relevant statistik, kartläggningar och undersökningar,
- 3) genomförande av nyckelpersonsintervjuer med företrädare för olika delar av staden och samverkande myndigheter samt
- 4) genomförande av workshop med berörda aktörer där resultaten från ovanstående moment diskuterats och förankrats i syfte att gemensamt fastställa stadens fortsatta arbete med fokus på barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil.

Sammanfattningsvis konstateras en rad brister och tillkortakommanden i stadens arbete med barn och unga som har hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil. Att det saknas relevant statistik, nedbruten för aktuell målgrupp är problematiskt. Utan statistik undantas möjligheten för såväl verksamhetsplanering som adekvat uppföljning av vidtagna åtgärder. En anledning lär vara att det saknas en gemensam och allmänt vedertagen definition av begreppen ”riskbeteende”, ”barn och unga i riskzon” samt ”kriminell livsstil”, både inom Helsingborgs stad och från Socialstyrelsens sida när det gäller begreppet kriminell livsstil. Uppfattningen kring vilka beteenden som kan/ska inkluderas i dessa begrepp varierar därmed mellan olika verksamheter och individer. Avsaknad av definition och avgränsning innebär exempelvis att det inte är utklarat vilka brottskoder som kan användas för att beskriva den aktuella brottslighetens utseende och utveckling över tid. Situationen kompliceras ytterligare av den förhållandevis breda målgruppen, (10-25 år).

Samtidigt saknade Helsingborgs stad vid den här tiden lägesbilder för riskområdena. Vikten av lokala och aktörsgemensamma lägesbilder betonas bland annat i metodstödet *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* och innebär att lokala lägesbilder och orsaksanalyser behöver ligga till grund för framtagandet av åtgärder för att minska brottsligheten och öka tryggheten. En sådan lägesbild finns endast på övergripande stadsnivå. Avsaknad av lägesbilder och orsaksanalyser för stadens riskområden innebär vidare att flera av de åtgärder som vidtas saknar stöd i en tydligt definierad problematik. Följden blir att åtgärderna är svåra eller nästintill omöjliga att följa upp.

Rapport: Uppföljning av beviljade insatser för Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil (2022) (dnr. 00190/2022)

Syftet med uppdraget var att genomföra en uppföljning av de insatser som under 2021 beviljades ekonomiska medel inom ramen för Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil. Uppföljningen ska undersöka *varför* respektive insats valts ut, *hur* den genomförts samt insatsens förväntade *effekt*.

Uppföljningens resultat baseras på:

- 1) nyckelpersonsintervjuer med företrädare för verksamheter som under 2021 beviljats medel för insatser för barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil,
- 2) genomförande av effektanalys där respektive insats bedöms dels utifrån vilken preventionsnivå (primär, sekundär eller tertiär) den befinner sig på, dels vilken evidensstyrka (låg, medel, hög) insatsen har samt
- 3) genomförande av workshop med berörda aktörer där resultaten från ovanstående moment diskuteras och förankras i syfte att gemensamt fastställa stadens fortsatta arbete med fokus på barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil.

Sammanfattningsvis konstateras att de flesta insatser som på olika vis syftar till att förebygga alternativt avbryta pågående kriminalitet saknar evidens. Det betyder inte att insatsen per automatik ska sluta användas. Det betyder däremot att det är desto viktigare att arbeta utifrån tydlig koppling till *befintlig kunskap om risk- och skyddsfaktorer för kriminalitet* samt *kontinuerlig uppföljning av insatser*.

Det finns ingen enskild förklaring till kriminalitet och heller ingen enskild preventiv metod för att åtgärda den. Det finns däremot en hel del vetenskaplig kunskap om tidiga faktorer på individ-, grupp- och samhällsnivå som ökar risken för långvarig kriminell utveckling. En ökad risk för kriminell utveckling gäller särskilt om det förekommer riskfaktorer inom flera olika områden samtidigt.

Det kan sammanfattas konstateras att det finns vissa vetenskapliga och metodologiska utmaningar när det kommer till tillämpningen av sociala insatser för att förebygga och/eller minska risken för kriminalitet. En förutsättning är att arbetet bedrivs långsiktigt och systematiskt samt att insatsen är väl underbyggd och möjlig att följa upp och utvärdera. Det är i många stycken här som Helsingborgs stad stöter på problem. Viljan och ambitionen att skapa förändring är inte alltid förenlig med evidens och kunskapsbaserat arbete. Svårigheten ligger inte i att initiera och genomföra insatser, utan snarare i den bristande kunskapen om huruvida insatsen överhuvudtaget är rätt för det specifika ändamålet (eller i allmänhet).

Detta kan i sin tur relateras till avsaknad av en samlad lägesbild om dels vilka problem som finns inom stadens riskområden, dels vad dessa problem beror på. Dessutom tycks de insatser som vidtas inte alltid vara helt applicerbara på det område det önskas ske förflyttning inom. Den samlade effekten av stadens arbete med att minska risken för barn och unga att dras in i eller på andra sätt drabbas av kriminalitet är således mycket tveksam. För att åstadkomma en verklig förändring, måste därför det fortsatta arbetet utgå från evidensbaserade metoder, formulerade i områdesspecifika aktivitetsplaner, baserade på lokala lägesbilder och tillhörande orsaksanalyser. Dessutom behöver insatserna brytas ner i mätbara delar där respektive delmoment följs upp för att säkerställa att insatsen uppnår det den syftar till att uppnå.

Rapport: Framtagande av lägesbilder, orsaksanalyser och åtgärdsförslag för respektive stadsdel inom Helsingborgs stads riskområden (2023) (dnr. 00132/2023) (inklusive Närlunda dnr. 00281/2023)

Syftet med uppdraget är att med utgångspunkt i aktuella lägesbilder och orsaksanalyser ta fram åtgärdsförslag för respektive stadsdel inom riskområdena (Dalhem, Drottninghög, Fredriksdal, Söder, Planteringen, Eneborg och Högaborg) innehållande konkreta och mätbara brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser.

Genomförande av lägesbilder, orsaksanalyser och åtgärdsförslag baseras på:

- 1) analys av relevant statistik inom främst anmäld brottslighet, socioekonomisk sårbarhet samt offerundersökningar,
- 2) nyckelpersonsintervjuer med företrädare för Helsingborgs stad och samverkande myndigheter,
- 3) platsbesiktningar av upprepat utsatta platser inom stadsdelarna samt
- 4) genomförande av workshops med berörda aktörer där resultaten från ovanstående moment diskuteras och förankras i syfte att gemensamt fastställa fortsatt arbete med fokus på såväl kort- som långsiktiga insatser i stadsdelarna i stadens två riskområden.

Lägesbilderna konstaterar sammanfattningsvis att det finns stora behov av att ta ett samlat grepp kring stadsdelarna inom riskområdena. Arbetet kräver lokal förankring med målsättning i lång horisont. Den socioekonomiska sårbarheten och riskfaktorer ska främst ses som omständigheter som kan påverkas för att vända utvecklingen vad gäller nyrekrytering till kriminella nätverk. Socioekonomisk sårbarhet, brottslighet och otrygghet hänger samman med lokalsamhällestillit samt gemensamt ställda normer, värderingar och kollektiv förmåga (Sampson & Wikström, 2008). Den socioekonomiska sårbarheten utgör aldrig en orsak till kriminalitet utan sambandet beror på riskfaktorer som i olika grad samvarierar med familjens socioekonomiska förutsättningar (Brå, 2023). Det förekommer flera relevanta korrelationer mellan riskfaktorer och kriminalitet i riskområdena. I kombination med en konstaterad lokal kriminell påverkan finns det i områdena en påtaglig risk för nyrekrytering till kriminell verksamhet. Ovan resonemang tillsammans med resterande innehåll beskrivet i lägesbilderna ska förstås som att barn och unga i riskområdena innehar ökad risk för att drabbas av och rekryteras till kriminalitet.

Med konstaterad socioekonomisk sårbarhet samt kriminalitet i området är det desto viktigare att rikta rätt typ av åtgärder med rätt typ av densitet mot rätt målgrupp. *Riskeprincipen* innebär att det bland högriskungdomar krävs intensiva insatser för att nå signifikant minskning i kriminalitet – medan intensiva insatser bland lågriskungdomar i stället har minimal effekt eller till och med kan leda till ökad kriminalitet (Brå, 2009). Det går med andra ord att åstadkomma en minskning av total brottslighet genom att rikta effektiva insatser mot den lilla grupp som står för en hög andel av den totala brottsligheten.

Däremot finns det även en geografisk ärftlighet i dessa områden vilket innebär att det krävs en kombination av sociala och situationella insatser över tid för att vända den negativa utvecklingen av kriminalitet och utanförskap. Den geografiska ärftligheten innebär att resursstarka hushåll flyttar från området och in till området flyttar nya hushåll med ny socioekonomisk sårbarhet – även kallat lyckoparadoxen.

Återrapporteringar till Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har årligen skickat ut en digital uppföljning som syftar till att kontrollera att statsbidraget har använts till det ändamål som är fastställt. Helsingborgs stad har svarat på respektive återrapportering (se dnr. 00076/2021 och 00046/2024). Nedan följer en kort sammanfattning av återrapporteringarna.

Under perioden har hela statsbidraget nyttjats. Majoriteten av statsbidraget har gått till personalkostnader inom Helsingborgs stad och samverkande aktörer. Helsingborgs stad har i återrapporteringar till Socialstyrelsen konstaterat att statsbidraget har varit en positiv injektion i stadens arbete med barn och unga i stadens riskområden. Däremot har satsningen haft en kortsiktig horisont då medlen har fördelats dels endast över tre år, dels uppdelat årsvis. Medlen har i regel kommit staden tillhanda runt februari-maj vilket inte heller har gett hela år att arbeta med. Det hade varit fördelaktigt för verksamheten om en sådan här satsning kan gälla direkt över tre år, eller allra helst ännu längre. Kortsiktigheten riskerar att leda till många symbolhandlingar och projekt som i själva verket inte gör någon skillnad långsiktigt.

Exempel på insatser som har finansierats av statsbidraget under åren 2021-2023:

Arbetsmarknadsinsatser:	Ökad bemanning mobila teamet	Repulse, MI, KSL
Coach/Utvecklare	SafeGrowth	Föreningsliv och fritid:
Skollovspraktik	Nattvandring	Fritidsaktiviteter
Jobb först	Utökade trygghetsvårdar	Möjlighetsbanken
Ungdomsutvecklare	Ordningsvakter på Söder	OV Helsingborg
Föräldrastöd:	Block by block	FC Helsingborg
Familjehuset	Studier, nätverk och utbildningar:	Ung Söder
Tryggare	Analys folkhälsoläge barn och unga i Helsingborg	Föreningssamverkan
föräldrar/Färdighetsträning	Minoritetsstress bland unga i Helsingborg	Skol-IF
Maria Skåne Nordost	Barn och ungas rätt till information	Människan bakom uniformen (MBU)
Familjecentraler	Nätverk avhopparverksamhet/VBE	Para finns
Skolrelaterade insatser:	IOP Stiftelsen Tryggare	Starka tjejer
Mentorer i våldsprevention (MVP)	Sverige	Fryshuset
Utökad skolsamordnartjänst		Övriga insatser:
Familjen läser		Särskilt kvalificerad kontaktperson (SKKP)
Områdesbaserat arbete:		
IOP Planteringen		
Framtidsverkstad Adolfsberg		

Socialstyrelsen konstaterar i en uppföljning att statsbidraget för sociala insatser i utsatta områden på flera olika sätt har bidragit till att utveckla kommunernas brottsförebyggande arbete, genom satsningar på fältarbetare, föräldraskapsstöd, fritidsaktiviteter, stöd i skolan och samverkan mellan skola, socialtjänst och polis⁷. Under 2024 publicerar Socialstyrelsen en slutredovisning med uppföljning av hela satsningen.

⁷ Socialstyrelsen (2023) Redovisning av 2022 års uppdrag om sociala insatser i utsatta områden. Delredovisning avseende 2022 års medel.

Nyckelpersonsintervjuer

Nyckelpersonsintervjuer har genomförts med en handfull personer från Helsingborgs stad och samverkande myndigheter. Dessa intervjuer syftar till att både lyfta erfarenheter och lärdomar från arbetet med statsbidraget till stadens riskområden samt reflektera över fortsatt riktning inom arbetet för att vända utvecklingen i Helsingborgs stads riskområden.

Erfarenheter och lärdomar av arbetet med Socialstyrelsens statsbidrag

Det finns en stark enighet bland såväl tjänstepersoner som politiker att arbeta vidare med frågor som rör utmaningar i de utsatta områdena. Nyttjandet av statsbidraget har bekräftat bilden av detta.

”Det finns en väldigt stark vilja att jobba med dessa områden. Vi behöver organisera oss.”

Däremot har viljan i vissa stunder överträffat förmågan. Det råder en konsensus kring att ett par av stadsdelarna har särskilt stora behov vilket ställer höga krav på samordning och konsekvent arbete. Statsbidraget har tillfört en tillfällig injektion i arbetet men inte påverkat möjligheterna till ett långsiktigt arbete. Under arbetets gång noterades emellanåt viss konkurrens mellan aktiviteter som genomfördes i stadsdelarna, vilket snarare riskerade att ställa till problem än skapa synergieffekter.

”Det är viktigt att vi inte är på samma spelplan allihop. Vi måste se vad vi är bäst på – vilken del av ansvaret måste respektive aktör ta.”

Hur har statsbidraget påverkat arbetet i riskområdena?

Att statsbidraget till stor del har använts för att stärka gemensam kunskap och underlag i stadsdelarna ses som främjande för att bidraget ska ha en långsiktig effekt på arbetet. Ett exempel som lyfts fram som särskilt positivt är lägesbilderna över stadsdelar i riskområdena. De har skapat en gemensam grund och förståelse för utmaningar samt komplexiteten som kommer att kräva gemensam kraftanstängning under många år framöver.

”Lägesbilderna är utmärkta. Men sen hur de används i förvaltningarna där ute är osäkert. Vissa har nog mer nytta av dem än andra.”

En stor, om inte den främsta risken, med liknande former av statsbidrag är att bidraget riskerar att spä på arbete bedrivit i projektform. Projekt riskerar i stället att försvåra långsiktighet i det brottsförebyggande arbetet när det till slut handlar om vilka projekt som ska få leva kvar. För att nå hållbarhet i arbetet anser intervjupersonerna likt ovan att det är positivt att stärka kompetens bland personal som arbetar med frågorna.

”Jag vet inte hur bra det är med såna här satsningar. Det skapar förväntan och effekt. Då behöver man satsa på hjälp till självhjälp, inte att vi ska tappa dem efter att dessa år är slut.”

”Den största fallgropen är när vi börjar om från grunden. Vi kan inte fortsätta bygga parallella spår utan vid dessa statsbidrag måste vi förstärka det som redan finns.”

En farhåga bland intervjupersonerna är att arbete riskerar att fortsatt bedrivas i projektform. Intervjupersonerna pekar på att lärdomar från bland annat tiden med statsbidraget har visat på att arbete måste bedrivas synkroniserat och med full kraft.

"Det är en bra lärdom att vi inte ska jobba i projektform. Det finns många initiativ och man vet knappt om att det finns flera aktörer som jobbar med samma sak. Det går inte bara att gasa och tänka innovation. Det behövs ledning och styrning. Man behöver inte vara så snabb till åtgärder."

Framtida arbete i riskområdena

Flera intervjupersoner anser att Helsingborgs stad och samverkande aktörer har tillgång till stor mängd statistik och annat material som utgör bra underlag inför arbetet i riskområdena. Utmaningen är att sätta samman tillgänglig information till en helhetsbild. Intervjupersoner menar att det inte räcker med att det här materialet finns inom olika verksamheter utan det måste tillgängliggöras och presenteras för att kunna användas.

"Det känns som att organisationen är svältfödd på data men så är det ju inte. Det måste bara översättas till verksamheterna."

Det finns dock risk för ett så kallat *confirmation bias* där verksamheter söker efter bekräftelse på det man redan tror. Medan information som motsätter den bilden inte tas med i beaktning. Den risken finns hos såväl tjänstepersoner som politiker och kan påverkas av både eget intresse och vilken kultur som råder på arbetsplatsen. Intervjupersonerna konstaterar att det finns mycket kunskap att tillvarata inom staden och tillsammans med stadens samverkansaktörer. Det framtida arbetet i riskområdena, och det framtida brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet rent generellt, bör och ska i allra högsta grad bedrivas så kunskapsbaserat som möjligt och med tydlig förankring i forskning. Ett drag som framkommer som ett av Helsingborgs stads starkaste drag, det vill säga en stark vilja och engagemang i trygghetsfrågorna, riskerar även att vara den främsta utmaningen. Viljan och engagemanget behöver kanaliseras för att bedriva det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet tillsammans utifrån korrekt information och gemensamt ställda mål.

"Vägen till helvetet är kantat av goda intentioner."

Konklusion

Helsingborgs stad har under åren 2021-2023 arbetat för att statsbidraget till de utsatta områdena ska få så god effekt som möjligt. Arbetet är kantat av både framgångar och utmaningar. Den främsta lärdomen enligt intervjupersoner är att arbete inte längre kan, eller bör, bedrivas i projektform utan det bör finnas en gemensam grund inom staden för vilken riktning det förebyggande arbetet ska ta. Det brottsförebyggande arbetet i Helsingborgs stad har även under den här perioden genomgått en strukturell förändring som innebär en ny organisation som trädde i kraft under 2023. Den nya organisationen syftar bland annat till att än mer effektivt tillvarata erfarenheter och kunskap inom förvaltningarna och på så vis effektivisera det brottsförebyggande arbetet. Lägesbilderna över de utsatta områdena utgör även en grund för stadens övergripande brottsförebyggande arbete vilket ses som en framgång bland intervjupersonerna.

Intervjupersonerna betonar att statsbidraget som har använts till att stärka kompetens och kunskap inom staden troligen har störst förmåga att leda till långsiktiga förändringar. Däremot har en stor andel av bidraget även använts till att förstärka samverkansformer eller tillfälliga insatser. Två exempel på insatser som har förstärkts som hittills har visat på lovande resultat, enligt bland annat *Uppföljning av beviljade insatser för Helsingborgs stads arbete med barn och unga som hamnat i eller riskerar att hamna i en kriminell livsstil* (2022), är:

- **Coach/Utvecklare**, arbetsmarknadsförvaltningen,
- **Familjen läser**, samverkan mellan socialförvaltning och skol- och fritidsförvaltningen.

Satsningarna har stöd i evidens samt de lokala lägesbilder som har genomförts inom stadens riskområden.

Den 1 juli 2023 trädde även en ny lag i kraft som ger kommunerna ansvar för brottsförebyggande arbete (Lag om kommuners brottsförebyggande ansvar §4, SOU 2021:49). Lagen innebär bland annat att kommuner ska ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Lägesbilden ska innehålla en kartläggning av brottslighetens art, omfattning och konsekvenser, en analys av kartläggningens resultat samt annan information av betydelse. Kommunen ska utifrån lägesbilden vidare besluta om en åtgärdsplan för vilka åtgärder kommunen behöver vidta. Under 2025 förväntas även en ny socialtjänstlag träda i kraft som innebär ett större förebyggande perspektiv i stället för det reaktiva förhållningssättet. Den nya socialtjänstlagen innebär också att socialtjänsten ska ta en större plats i det brottsförebyggande arbetet.

För att dessa reformer ska ha potential att nå effekt krävs det att kommuner ser över hur de arbetar samordnat och strukturerat med de brottsförebyggande frågorna, inte minst den sociala preventionen. De studier som har genomförts i Helsingborg inom ramen för statsbidraget visar att den sociala preventionen är komplex och ställer höga krav på såväl korrekta underlag (såsom lägesbilder) som orsaksanalyser för att åtgärderna ska ha effekt. För att den nya socialtjänstlagen ska nå önskvärd effekt krävs således en stor omställning kring bland annat sociala insatser och en form av paradigmskifte då arbetet inte längre kan bestå av ”goda intentioner.”